

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1935 de 2018

Carpetas Nos 3204, 3366 y 3373 de 2018 | Comisión Especial de asuntos municipales

---

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS
Modificación de disposiciones de la Ley Nº 19.272

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Modificación

CONGRESO NACIONAL DE EDILES
Institucionalización

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de noviembre de 2018
(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Gustavo Da Rosa, Oscar De los Santos, Washington Silvera, Tabaré Viera Duarte y José Yurramendi.

Delegada de Sector: Señora Representante Cecilia Eguiluz.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.

Asistente técnico: Doctor Ernesto Abisab.

=====II=====

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En primer lugar, quiero hacer algunos comentarios sobre nuestra presencia en el Congreso de Intendentes, durante la semana pasada; allí concurrimos la señora diputada Gabriela Barreiro, y los señores diputados Daniel Caggiani, Tabaré Viera y quien habla. Tuvimos una muy buena reunión. Habían estudiado los proyectos; crearon una comisión de trabajo, pero ya habían discutido los proyectos en general. Todos manifestaron alguna opinión al respecto, sobre todo personal, en la medida en que no se presentó un informe en conjunto.

En esa reunión los intendentes de todos los partidos opinaron -lo que nos pareció muy bueno- y nos presentaron varios planteos: algunos hicieron referencia a la oportunidad, al momento en que se presenta este proyecto; otros adelantaron que van a crear más municipios en su departamento -otros dijeron que no lo harían- ; varios dijeron que debería quedar definido en la lista el candidato a alcalde y, aparte -no como una separación en la hoja de votación, pero sí en la jerarquización-, los candidatos a concejales; algunos preguntaron por qué el alcalde de una población de menos de mil habitantes debía ser honorario; varios manifestaron la necesidad de la creación de municipios en las poblaciones más alejadas -cuando vino la OPP, dijo que teníamos el 73% de la población municipalizada, pero solo comprende al 31% del territorio, porque están Montevideo y Canelones, con gran cantidad de municipios- ; algunos hicieron referencia a la administración de los recursos por parte de los municipios...

SEÑOR ASTI (Alfredo).- No me queda claro si el planteo se hizo a favor o en contra de que administren sus recursos.

SEÑOR PRESIDENTE.- A favor, pero reitero que se trata de opiniones individuales.

El intendente Botana dijo, con respecto a lo que está estipulado en cuanto a que los municipios pueden hacer uso de sus recursos hasta el límite presupuestal, que los intendentes nunca saben si efectivamente se va a recaudar lo que está previsto. Eso puede llevar a que, cuando se hace el presupuesto, se ponga un monto menor.

Por otra parte, plantearon una leve queja porque el Poder Ejecutivo no había consultado al Congreso para elaborar el proyecto; señalaron que falta claridad en algunos puntos y que no están bien definidas las competencias y las atribuciones.

Un intendente del Frente Amplio -concretamente, el intendente de mi departamento- dijo que había poco tiempo, y opinó que se debían definir mejor las competencias.

El intendente Orsi destacó que el fondo de incentivo municipal -que fue creación de este período-, que es de $ 1.000.000.000, fue conformado por $ 300.000 que pone la OPP y por $ 700.000 que ponen las intendencias, resignando algunos de los recursos que les iba a corresponder.

El intendente Marne Osorio dijo que este no le parecía el momento adecuado para presentar este proyecto, que la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles debería estar dentro del Congreso de Intendentes, y que se destaca más el trabajo colectivo que las potestades del alcalde.

Asimismo, varios intendentes manifestaron que no era muy bueno que hubiera solo tres candidatos por lema.

Estas fueron las opiniones que se expresaron; esperamos que la semana próxima nos hagan llegar las actas. A su vez, ellos harán llegar a la Comisión una propuesta como Congreso de Intendentes, con sus diecinueve opiniones.

Con respecto a otros asuntos, hoy íbamos a recibir al Plenario de Municipios, pero cambiaron sus autoridades hace una semana -estuvimos presentes en esa oportunidad, junto con el presidente del Congreso de Intendentes y el director de la OPP-, por lo que, lamentablemente, no pudieron concurrir.

El Tribunal de Cuentas de la República, que era la segunda invitación que teníamos prevista, contestará en el correr de esta semana si puede concurrir la próxima semana. Asimismo, invitaremos a la doctora Vázquez, de la Udelar.

Por último, solicité al doctor Abisab que hiciera un informe sobre aquellos puntos en los que podemos tener dudas sobre esta normativa, a efectos de no enviar todo el proyecto de ley al doctor Risso para que nos manifieste cuáles son las observaciones que puede tener desde el punto de vista constitucional.

El doctor Abisab hizo un estudio, y solicito que lo exprese aquí -además, se agregará lo que entiendan pertinente consultar-, a efectos de realizar una consulta por escrito al doctor Risso y no hacerlo venir aquí, a la Comisión, para hablar del proyecto en forma global.

SEÑOR ABISAB (Ernesto).- El planteo del señor presidente surgió a partir de los diferentes análisis que se han hecho sobre el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y, fundamentalmente, del desarrollo de la reunión que se llevó a cabo aquí, en la Comisión, con los miembros de la OPP.

En ese sentido, hay un par de artículos sobre los que, en principio, creo sería importante conocer la opinión de especialistas en la materia.

En primer lugar, el artículo 1° del proyecto de ley comienza expresando: "De acuerdo con lo previsto por los artículos 262 y 287 de la Constitución toda población de más de mil habitantes constituirá o integrará un municipio [...]". En realidad, el segundo inciso del artículo 262 de la Constitución establece: "Podrá haber una autoridad local [...]". Claramente, la Constitución no obliga a dividir el territorio en diferentes municipios, sino que posibilita que se lleve a cabo. Entonces, si bien se puede llegar a dividir todo el territorio nacional en municipios -como se establece en el artículo 1° del proyecto-, la Constitución no determina que deba ser de forma taxativa ni que se tenga que hacer. Por lo tanto, considero que se debería estudiar una redacción en este sentido que no fuera en contra de la Constitución. Quizás el catedrático pueda dejar esto establecido más claramente.

En segundo término, el segundo inciso del artículo 16 de la Ley N° 19.272, que se modifica por el artículo 1° del proyecto en consideración, establece: "En este caso la Junta Departamental, por dos tercios de votos, y recabando preceptivamente la opinión del intendente, emitida dentro de los 60 (sesenta) días de validada la iniciativa, podrá disponer la creación del municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de mil habitantes. Transcurrido dicho plazo, la Junta Departamental resolverá". Cuando la doctora Vázquez concurrió a esta Comisión el 2 de octubre pasado, hizo referencia a este tema en forma indirecta, porque dio su opinión sin saber que estábamos hablando concretamente de este artículo. Al respecto, ella expresó: "Por lo tanto, crear por ley una junta local sería inconstitucional porque la competencia es departamental, y cambiarle la jurisdicción también, por lo que explicaba al principio. [...] Lo que sí tengo claro de acuerdo con la Constitución, para el caso de este municipio, es que la creación corresponde a la Junta Departamental con iniciativa del intendente". Por eso hago referencia a las intervenciones de la doctora Vázquez y a lo que se establece en el proyecto del Poder Ejecutivo que, de alguna forma, posibilita que no resulte necesario que se expida el intendente. Por lo tanto, considero que sería importante que la doctora

Vázquez se expida concretamente sobre este artículo para que especifique si tiene alguna otra observación que realizar al respecto.

Precisamente, el artículo 273 de la Constitución establece: "La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. […] 9°) Crear, a propuestas del Intendente, nuevas Juntas Locales".

Me parece que es importante hacer referencia a esto y dejar establecida la duda en cuanto al alcance y a la posible inconstitucionalidad de ese artículo del proyecto de ley.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- La intervención de nuestro asesor jurídico -que agradecemos y ha sido muy oportuna- reaviva el debate que he dado en todas las sesiones en las que hemos hablado de este tema, que se plantea por haber modificado la Constitución en el año 1996, dejando subsistir normas que estaban vigentes -como, en este caso, las relativas a las juntas locales-, y por habilitar, a través del artículo 262, la posibilidad de crear autoridades locales por ley nacional. Estas incongruencias -podríamos decirlo así- que se generaron -que también se producen con la división entre lo departamental y lo municipal, que la Constitución también encarga a la ley delimitar- no pueden alterar los principios fundamentales de cuáles son las prerrogativas que tienen los intendentes, en particular, la de ejercer el gobierno en su departamento, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el uso de los recursos, quizás sea la prerrogativa más significativa a destacar.

Creo que es interesante lo que plantea el señor presidente en cuanto a consultar al doctor Risso sobre varios aspectos del proyecto.

En primer lugar, como tema general, se debe plantear la creación de los municipios, teniendo en cuenta los antecedentes que hemos tenido de municipios creados por las juntas y los creados por la ley; luego, las juntas crearon municipios en poblaciones de menos de dos mil habitantes e, inclusive, de menos de mil habitantes. Al respecto no hubo manifestación alguna de haber violado la Constitución. Por lo tanto, el primer tema a consultar refiere a la creación de municipios, diferenciándola de la creación de las juntas locales; para mí, eso está resuelto por una de las disposiciones transitorias de la Constitución, pero me parece bien que sea el doctor Risso el que se expida al respecto.

En segundo término, se deben plantear las competencias de los municipios en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos, en función de las limitaciones presupuestales.

En tercer lugar, se puede consultar sobre cómo se recurre ante las decisiones de los municipios y cómo se los controla.

En cuarto término, se debe consultar también sobre el tema electoral. Si bien no es específico de la competencia del doctor Risso -son pocas las normas que la Constitución establece al respecto; en general, la Constitución se remite a la ley electoral, que por dos tercios de votos puede definir sobre una cantidad de conceptos-, ya que se lo consulta, sería importante saber si considera que alguna de las disposiciones contenidas en el proyecto puede afectar la normativa constitucional.

Creo que esos son los cuatro grupos de temas sobre los que sería importante contar con la opinión del doctor Risso. Por supuesto que cualquier otro legislador o legisladora puede incluir otros aspectos.

Considero que, como miembros de esta Comisión -seguramente, en consulta con nuestras bancadas y la dirección de nuestros partidos-, debemos definir el *timing* que va a tener este proyecto. El señor presidente ya dijo que algunos planteos surgieron en el Congreso de Intendentes sobre si era oportuno, en este año previo a las elecciones

nacionales, y a un año y medio de las elecciones departamentales, analizar la modificación de la actual ley, fundamentalmente en lo que tiene que ver con aspectos electorales y con la creación de municipios. No obstante, creo que hay algunas normas de funcionamiento de los municipios que son imprescindibles, y que no importa en qué momento se sancionen; lo único que se podrá discutir es si se las aplica a los actuales o a los próximos. Pienso que lo que deberíamos definir es la voluntad política que tenemos porque, entre otras cosas, algunas disposiciones requieren dos tercios de votos; no podemos ser más realistas que el rey: si no hay acuerdo entre los partidos, difícilmente se obtengan esas mayorías. Será importante saber si realmente hay voluntad política para abordar estos temas; si nos sinceramos, no perderemos tiempo inútilmente, que se va a volver escaso en los próximos meses. Quizás el asesoramiento que nos pueda brindar el doctor Risso facilite a los partidos políticos la toma de posición al respecto.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- El doctor Risso es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Católica. ¿Se ha citado a la cátedra de Derecho Constitucional de la Udelar? La doctora Vázquez es integrante de la cátedra de Derecho Administrativo, pero está la cátedra de Derecho Constitucional de la Udelar. Me parece que es importante saber la opinión de esa cátedra, además de contar con la opinión de la doctora Vázquez y del doctor Risso.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Comparto lo que acaba de decir el señor diputado Berois Quinteros; me parece conveniente contar con la opinión de la Udelar. Por supuesto que la definición del Cuerpo es soberana, más allá de las mayorías que se precisen, pero es necesario contar con información previa.

Como bien decía el señor diputado Asti, es conveniente que los partidos políticos dispongan su voluntad para tratar este proyecto de ley. Más allá de eso, somos una comisión asesora del Cuerpo, y tenemos que llegar a definiciones. Hay aspectos en el proyecto sobre los que podremos estar de acuerdo y otros en los que no.

Me parece conveniente que quede planteada la voluntad de conseguir la mayoría, pero en caso de no alcanzarla, se debe continuar, porque el derecho a la descentralización no puede quedar al libre arbitrio del intendente de turno; por lo menos, en la acepción que tenemos de la palabra democracia -que creo compartimos muchos-, no es excluyente. Es más, la norma prevé que se necesita una mayoría especial de dos tercios de componentes de la junta departamental para crear un municipio, cuando la voluntad del intendente es negativa. Eso habla de la representación de la democracia. Y hay antecedentes al respecto: cuando hay diferencias entre el intendente y la junta departamental, esta última puede hacer primar su voluntad con mayorías especiales. Creo que este es uno de los casos.

Se habla del derecho de iniciativa que tienen los ciudadanos de una circunscripción que aspira a tener un municipio. Ese derecho tiene que ver con la necesidad de liberar otras energías, de ir construyendo lo que plantea el proyecto: la capacidad y la voluntad del desarrollo local y las señas de identidad de una comunidad. Creo que lo que hace este proyecto de ley es habilitarlo; si el pueblo está dispuesto, pondrá en juego esos resortes. Digo esto pensando en que, además, en el último informe que brindó la constitucionalista que nos visitó, esta situación apareció como un dilema, pero por algo no hubo interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley de descentralización: porque había voluntad política de que anduviera. En ese sentido, esa voluntad política que se expresó significó un avance importante. Yo no creo que avance la descentralización si no hay voluntad política.

Además de la opinión del señor diputado Asti -que comparto- en cuanto a que es necesario que los partidos fijemos posición, nosotros, como comisión asesora quizá

tengamos opiniones unánimes, otras en disenso o acuerdos parciales, pero debemos tratar este proyecto; de lo contrario, puede terminar en un estante sin que exista vocación para tratarlo. Debe tenerse en cuenta que, además del proyecto del Poder Ejecutivo, hay otros dos proyectos -que pueden estar vinculados entre sí o tener conflicto de tensiones-, y lo peor que puede hacer el Parlamento es no tratarlos, aunque no logre unanimidades.

Por lo tanto, además de coincidir con solicitar un informe a la Udelar, además de pedirlo a la universidad privada, creo que nos tenemos que plantear un tiempo para tratar este tema, porque el riesgo es que llegue diciembre y estemos discutiendo para el año 2020 y no para el año 2019, que es para cuando sería importante definir si es necesaria una modificación.

La Presidencia de este Cuerpo cambia en febrero; me parece importante que antes de esa fecha tengamos un cronograma para el tratamiento de este asunto; podemos pedir los informes, pero tenemos que tratar de resolver esto durante el primer semestre del próximo año. Creo que eso depende de la voluntad política de esta comisión asesora. Para mí esto es vital porque si los informes demoraran, nos retrasarían su tratamiento.

También entiendo los riesgos de inconstitucionalidad de una ley. Está claro que el Parlamento ha aprobado leyes que han sido recurridas por inconstitucionalidad, total o parcialmente; el único organismo que puede resolver al respecto es la Suprema Corte de Justicia. Si hay voluntad de seguir avanzando en la descentralización, nosotros no podemos quedar atados a la circunstancia de tener un informe en tiempo y forma, porque no sabemos cuánto puede demorar.

Por lo tanto, planteo a la Comisión la posibilidad de elaborar un cronograma para tratar este tema, al margen de la voluntad política que exista -eso lo tramitarán los partidos; se verá en qué tenemos acuerdo y en qué no-, porque lo que no puede haber es un entierro de estos proyectos ley: deben tratarse, ya que se trata de proyectos que hacen avanzar este proceso.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¡Apoyado!

SEÑOR ABISAB (Ernesto).- El artículo 18 de la Ley N° 19.272, que se modifica por el artículo 2° del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, establece: "La Junta Departamental ejercerá sobre los concejos municipales los mismos controles que ejerce sobre el gobierno departamental". Este tema se ha planteado en algunas de las reuniones que ha tenido la Comisión cuando ha visitado varios departamentos. En el cuarto inciso del artículo se expresa: "La Junta Departamental tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros de hacer venir a sala al alcalde para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos o de contralor". La duda que surge en este aspecto tiene relación con su vinculación con el artículo 285 de la Constitución y concordantes. Los dos primeros incisos del artículo 285 establecen:

"La Junta tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al Intendente para pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor.

El Intendente podrá hacerse acompañar con los funcionarios de sus dependencias que estime necesarios, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva".

Me parece importante hacer referencia a este artículo, planteando hasta qué punto se puede decir que es constitucional y no genera inconveniente -a mí me plantea dudas- que la junta departamental pueda llamar a sala al alcalde, bajo este mecanismo, o si tendría que hacerlo acompañando al intendente. Quizás el catedrático entiende que hay

algún mecanismo por el que se pueda establecer que el alcalde puede concurrir sin violentar ningún precepto constitucional.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Está bien que nos asesoremos desde el punto de vista constitucional de los aspectos que tienen que ver con lo que estamos definiendo, que es una ley en la que la Cámara y esta Comisión en particular han tenido dudas en cuanto a si el alcalde puede ser llamado o no. La ley viene a resolverlo. Yo no tengo dudas de que ya se tenía esa competencia con la ley anterior, y que el alcalde podía ser llamado a sala a solicitud de un tercio de los ediles, porque estamos hablando de un nuevo órgano colegiado elegido directamente y de un ciudadano o ciudadana elegido alcalde o alcaldesa. Es más, creo que el colegiado, como tal, tiene que responder ante la junta departamental, porque hay definiciones de ordenador que son del colegiado, no del alcalde; este pasa a ser un brazo ejecutor del concejo. Digo esto porque no confundamos asesoramiento con definiciones de carácter político, que esta Comisión recomendará al Cuerpo que adopte. Aquí puede haber diferencias con respecto a si el representante de ese municipio puede ser llamado a sala o no -creo que no hay dudas, pero la ley lo va a ratificar-, y esa es una definición de carácter político, no solo constitucional. El problema es si hay elementos que lo transformen; yo creo que no, y lo podré defender en su momento.

Otros aspectos que están en discusión tienen que ver no solo con la Constitución, sino con las definiciones de carácter político. Este proyecto de ley define bien el rol del alcalde: es el brazo ejecutor del municipio. El municipio tiene que resolver; no lo podrá hacer el alcalde por sí. Cuando tratemos estos aspectos, podremos tener diferencias, pero no refieren a la constitucionalidad de la ley. No tengo formación jurídica; hay que buscar asesoramientos. Pero tenemos que determinar bien cuál es nuestro rol como órgano asesor, asegurando la constitucionalidad de la norma, sabiendo -reitero- que hay leyes que hemos aprobado que están en un límite muy delgado entre lo que es constitucional y lo que no. No digo que lo legal esté por debajo de lo político; digo que, al amparo de la Constitución, nos han delegado competencias políticas para definir el rol de los municipios.

Podemos entrar en una maraña de consultas y de elementos que no nos permitan tomar definiciones; cuando el soberano hizo una reforma constitucional, sabiendo los riesgos que ello significaba. Tomando todas las garantías, creo que hay definiciones que son de nuestra competencia, que no podemos delegar en ningún informe jurídico; las resoluciones las debe adoptar el Cuerpo, y nosotros tenemos que asesorarlo.

No obstante, está bien que se consulte; todo lo que dé mayores garantías, mejor, en la medida en que se cumpla con los tiempos y los plazos.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Con respecto al número de ediles que el proyecto propone modificar, el artículo 269 de la Constitución establece: "La ley sancionada con el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara podrá modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales". El artículo 263 establece que el número de miembros es de treinta y uno.

Refiriéndonos al proyecto, que plantea modificar la cantidad de concejales de los municipios de acuerdo con la población, creo que esto complementa lo que establece el artículo 269 de la Constitución, de la misma manera que habilita que el número de integrantes se determine por ley. Si ese artículo de la Constitución dice que se puede cambiar el número de ediles, al incorporar el tercer nivel de gobierno, es lógico que la ley también pueda modificar y diferenciar la cantidad de miembros de los concejos en función

de las condiciones -no quiero decir importancia, porque seguramente para todos los habitantes del país es importante tener un municipio- en las que ejercen su actividad.

Recién se dijo que quizás no importaba tanto el número de habitantes, sino el territorio. Los representantes del interior somos elegidos por circunscripciones, y hay un mínimo de dos; importa la cantidad de votos totales en cada departamento si se eligen tres, cuatro o cinco, porque todos sabemos que de elección a elección cambia la cantidad de representantes que se eligen en algunos departamentos porque varía su padrón electoral. Más allá del sentido común, la regla de proporcionalidad de los integrantes de los cuerpos legislativos debería tener alguna relación con ello.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- Como insumo para la Comisión, creo que en la legislatura pasada, cuando se trató la Ley N° 19.272, de creación de los municipios, se presentó un informe -debe estar en la Secretaría de la Comisión- del doctor Daniel Hugo Martins -que en ese momento no pudo asistir a la Comisión porque estaba enfermo- sobre la creación de los municipios. Se trata de una vieja postura del doctor Daniel Hugo Martins, que creo podría ser un buen insumo.

Con respecto a lo que dijo el diputado Óscar De los Santos, comparto que no es necesario que la ley lo diga: las juntas departamentales tienen la función de legislar y fiscalizar en los departamentos. La función fiscalizadora está implícita en la jurisdicción de su departamento. Aunque no lo diga esta ley, está vigente por la Constitución y por principio general del derecho.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante el planteo que hizo el señor diputado Berois Quinteros, aclaramos que ese documento no está en poder de la Comisión.

Con respecto a los plazos, creo que el único plazo que se está manejando aquí es el de la creación de los municipios.

El artículo 6° del proyecto establece: "Extiéndase el plazo establecido por el artículo 9° y el artículo 24 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014, en la redacción dada por el artículo 1° de la presente ley hasta el 11 de octubre de 2019". Entonces, esta modificación debería ser votada.

El proyecto del Poder Ejecutivo plantea cinco cosas diferentes. De la ley de descentralización y participación ciudadana habría que sacar aquellos temas en los que vemos posibilidad de acuerdo; estas serían las modificaciones urgentes, necesarias, como las definiciones de las competencias y las atribuciones y, de acuerdo con lo que acordemos con el Tribunal de Cuentas, del ordenador del gasto.

Por otro lado, creo que sería muy bueno separar la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles y del Plenario de Municipios, sobre lo que creo que va a haber acuerdo en los partidos. En definitiva, no cambia sustancialmente el funcionamiento ni la jerarquía de ninguno de los dos, pero sí se da respuesta a algo que se viene reclamando, especialmente el Congreso de Ediles.

Después hay temas sobre los que ya hoy me animaría a adelantar una opinión en nombre de mi partido -por ejemplo, la variación en el número de ediles de las juntas departamentales-, pero prefiero que los planteemos después.

Si logramos estratificar este paquete, me parece que podremos ir aprobando algunas cosas más rápidamente.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Yo pedí que se tuvieran claros los plazos constitucionales. El artículo 6º del proyecto establece: "Extiéndase el plazo establecido

por el artículo 9° y el artículo 24 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014, […] hasta el 11 de octubre de 2019". Pero hay un artículo de este proyecto que habla de la cantidad de candidatos a alcalde por lema. Si llevamos el plazo a octubre de 2019, ya habrá pasado la elección interna de los partidos.

No me queda claro cómo se definen los candidatos por lema. En caso de que se definan como los intendentes, debe hacerse en la elección interna, que son en junio. Si se eligen tres candidatos -en lo que no estoy de acuerdo- deben salir en las internas; no puede ser que una cúpula partidaria elija a Juan, Pedro y María.

Concuerdo con el señor diputado De los Santos en conocer cuáles son los apoyos políticos existentes para transitar por ese camino, pero también debemos tener claros los plazos constitucionales para la aprobación de algunos artículos del proyecto.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Tengo una opinión que contradice la del señor diputado Yurramendi: los candidatos a intendente no los decide la elección interna, a menos que se entienda por elección interna la designación de la convención departamental. Es la convención departamental la que elige a los candidatos a intendente.

(Diálogos)

——Entonces, puede hacerse a fines de 2019 o a principios de 2020.

Creo que ese artículo se refiere a la creación de los municipios. Hoy la ley establece que debía hacerse hasta dieciocho meses antes de la elección nacional, plazo que se cumpliría mañana o pasado. Lo que busca el artículo mencionado es dar más tiempo para votar la ley y, así, crear las condiciones para que las juntas departamentales aprueben la creación de municipios.

La cantidad de candidatos por lema es un tema que siempre ha dividido a los distintos partidos políticos: entre los partidos, y también a nivel de sus internas. Pero no creo que ese sea motivo de discusión hoy. El proyecto propone una limitación. Las normas electorales establecen indirectamente que se limite a tres los candidatos a intendente. En realidad, señalan que los candidatos deben tener el apoyo de un tercio, lo que ha llevado a acuerdos matemáticos para que los candidatos sean tres, pero no está establecido. A mi entender, las normas prevén dos candidatos, pero se ha interpretado que son tres.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Creo que es importante que se plantee cuál es el órgano de los partidos que define quiénes son los tres candidatos. La pregunta es si la ley da esa facultad a las convenciones. Creo que este es un tema no menor si hay acuerdo político para tratar el punto.

Como dijo el señor diputado Asti, se prevé que el candidato debe tener un tercio y que pueden ser hasta dos candidatos. Si se llega a un tercero es porque en las convenciones se hace empatar al segundo con el tercero. La idea era que al año se legislara para reglamentar el candidato único por intendencia. Ese era el espíritu del legislador de la época.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera que el asesor de la Comisión nos dijera si no es necesario proponer un proyecto de urgencia solo para extender el plazo al 11 de octubre de 2019.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Sería bueno pedir a la OPP que nos informe acerca de cuáles son las juntas departamentales que aprobaron la creación de nuevos municipios. Ese listado puede estar la semana próxima, dado que hoy se vence el plazo de dieciocho meses. Sé que en Cerro Largo se iban a aprobar seis municipios más.

Con respecto al artículo que estábamos tratando, en la medida en que se apruebe, el plazo se extendería automáticamente. Quedaría un período ventana en el cual no se podrían crear municipios, pero hasta la fecha específica se puede.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Cuando estuvo la doctora Vázquez, señaló que son las juntas departamentales las que tienen potestad de crear municipios. Tenemos dudas de que las juntas tengan potestad de crear nuevos municipios hasta el 8 de noviembre. Entonces, lo que podremos hacer acá es refrendar lo que hayan hecho las diecinueve juntas departamentales. Quizás en ese momento podamos aprobar un proyecto que incluya un artículo con la extensión del plazo, y otro artículo con la nominación de todos los municipios ya creados.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Creo entender que el artículo al que estamos haciendo mención está previsto en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, que lo que hace es disminuir la cantidad de meses entre la elección departamental y la creación de municipios por parte de los gobiernos departamentales. No se habla de la creación de municipios por parte del gobierno nacional.

La opinión que mencionaba el señor diputado Yurramendi es una opinión más. La OPP nos planteó que ya habido creación de municipios por parte del Parlamento nacional, en función de las localidades que cumplían los requisitos correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el censo de 2011; no fueron enviados por parte del intendente a la junta departamental. Después se eligieron las autoridades correspondientes. Ese es un antecedente importante. Esto ya se ha hecho y al respecto no se ha planteado ningún recurso de inconstitucionalidad.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- En este proyecto se extiende el plazo que rige por ley. No hay una limitación constitucional. Por ley se había fijado un plazo, que era el que parecía conveniente, pero dado que hay nuevas condiciones para la creación de municipios, es lógico que se extienda.

Al igual que en 2010, se puede dar que, vencido el plazo de creación de municipios en las localidades de más de dos mil habitantes, las juntas departamentales sigan creando otras por el mecanismo previsto. Así, de los ochenta y nueve municipios originales, se llegó a ciento doce. Según el informe de la OPP, se crearían municipios en veintidós poblaciones de entre mil y dos mil habitantes, además de los once municipios ya creados -pero que no sabemos de qué departamento son- en localidades de menos de mil habitantes.

La duda que tengo es si, luego de aprobada la ley, para la creación de municipios en localidades de menos de mil habitantes se debería cumplir con las condiciones que la norma establece, porque son distintas las condiciones exigidas para las localidades de menos de mil habitantes que para las que tienen una población mayor. Eso puede traer conflictos.

En realidad, no estamos hablando de violación de la Constitución, sino de violación de la autonomía departamental. Eso es lo que algunos intendentes pueden argumentar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- La doctora Vázquez fue muy clara en cuanto a que los únicos que tienen potestad para crear municipios son las autoridades departamentales: los intendentes y las juntas departamentales. Es más: cuando se le planteó que aquí se habían creado los ochenta y nueve municipios, dijo que estaba mal.

Que nadie haya interpuesto un recurso no quiere decir nada. El Parlamento no puede crear municipios.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Cuando legislamos este tema, era claro que hubo una voluntad política casi consensuada que inhabilitó la posibilidad de presentar recursos de inconstitucionalidad.

Estamos generando una ley que no inhabilita a que la persona o la institución afectada puedan recurrirla. Si hoy o mañana se crea un municipio y el intendente dice: "La previsión presupuestal que tengo no me alcanza para que exista otro municipio", puede plantear un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, que es el único que puede establecer si existe o no inconstitucionalidad. No somos nosotros los que definimos la inconstitucionalidad.

Yo puedo legislar hasta con temor y con dudas, pero no me puedo frenar como legislador, a riesgo de que la norma sea inconstitucional. Yo tengo muchas dudas sobre normas que hemos votado. En algunos casos, la Suprema Corte nos ha propinado terribles cachetazos. Hemos legislado sobre la base de concepciones distintas. Así es que se legisla; no conozco otra forma. El planteo es: ¿está bien?

Nos advierten sobre una serie de riesgos. Yo los asumo. Debemos tomar o no esos riesgos; es una definición del Cuerpo. Está bien que se nos advierta, pero no caben dudas de que si siguiéramos el criterio establecido por una jurista -la respeto mucho; yo no tengo formación y me parece que fue muy concreta- no estaríamos discutiendo la ley de descentralización: nos inhabilitaría a que se crearan municipios, salvo que lo hicieran las intendencias y las juntas departamentales. A mí me entusiasma ese mecanismo, siempre y cuando los ciudadanos tengan algo que ver. Porque si hay un 15% de ciudadanos que firman y nosotros decimos: "No se puede sin la opinión del intendente", eso no es democrático. Denle la facultad a la junta departamental, y si la iniciativa cuenta con dos tercios de votos, se aprueba. Si no, queda el poder concentrado en tres o cuatro personas. ¡No es eso lo que estamos legislando!

Estamos metiéndonos en otro camino, que genera contradicciones y dificultades. ¿Cómo vamos a decir a los uruguayos que gobernamos? Lo que estamos construyendo está lleno de contradicciones, lleno de dificultades, pero estamos buscando la forma de gobernar. Y creo que esa experiencia la tenemos que vivir. No puede ser la condición un freno para seguir avanzando en mecanismos más democráticos cuando el mundo sigue esa tendencia; no estamos inventando nada.

Creo que es muy importante la opinión del asesor legal, pero no nos inhibe a que avancemos en la voluntad política de construir, que se necesita para resolver marcos legales que permitan que el proceso avance. No lo intenta él cuando nos informa; nos advierte. Esa advertencia es válida, y la tendremos en cuenta cuando tengamos que tomar definiciones.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- El asesor nos recordaba la posición de algún doctrino que establece la necesidad de que la junta departamental apruebe la creación de municipios, en función de lo que establece la Constitución. Reitero que la innovación del artículo 262 trajo algunas incongruencias entre lo que se establecía para la junta departamental y lo que se establece para las autoridades locales.

Soy contador -no soy jurista ni, mucho menos, doctrino-, pero entiendo que en el segundo inciso del artículo 262 se diferencia claramente todo el territorio de las capitales departamentales al establecer: "Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la junta departamental a iniciativa del Intendente". Este es un antecedente que sirve para discutir.

Coincido en que si no hay acuerdo político, el intendente actual o el próximo podrá interponer un recurso de lesión de la autonomía departamental ante la Suprema Corte de Justicia. Por eso es necesario el acuerdo político. Por eso creo que en 2010, cuando no llegaron a tiempo las juntas departamentales para crear todos los municipios, hubo veinte, treinta o cuarenta que se crearon por ley, con las jurisdicciones que la Corte Electoral había determinado: como unidad, además de la identidad, deben tener los mismos circuitos electorales.

Seguramente, esto podrá pasar también cuando se amplíen las condiciones mínimas que fije la ley: cuando la exigencia baje a mil habitantes, las juntas departamentales podrán no llegar a tiempo para la creación de los municipios, en cuyo caso tendrá que ser necesario una ley que los cree para cumplir con el artículo 262 de la Constitución.

Todos podemos tener razón, pero en este tema -como muy bien decía el señor diputado De los Santos- creemos que debemos apelar al acuerdo político. Nosotros recordamos cuando, en 1990, en Montevideo se cuestionó la creación de las juntas locales. La mayoría parlamentaria de aquel momento decidió que era inconstitucional crear juntas locales, tal como lo había previsto el intendente de entonces, el doctor Vázquez. En consecuencia, cayó la creación de esas juntas locales, y se tuvieron que constituir comisiones especiales. Fue la falta de acuerdo político lo que llevó a esa resolución.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Sin duda -como en otros casos- puede haber opiniones y doctrinas que justifiquen una posición y otra.

Yo me afilio a privilegiar la autonomía de los gobiernos departamentales. En ese sentido, creo que la autonomía de los gobiernos departamentales ya ha sufrido bastante por distintas disposiciones y reglamentaciones, por la creación de algunos institutos nuevos y, sobre todo, por los recursos. Uno de los riesgos que tenemos con la creación de este tercer nivel de gobierno -con el que, como he dicho y repito, estoy de acuerdo; lo comparto y defiendo- es que en el medio queden los gobiernos departamentales vaciados de contenido. No digo que sea el objetivo, pero a veces uno obtiene algunos efectos no deseados. Esta ha sido una descentralización que, a mi entender, no empezó como debió haber empezado -de arriba hacia abajo-, viendo qué descentralizamos del gobierno nacional -que está cada vez más centralizado-, siguiendo por los gobiernos departamentales -definiendo exactamente sus roles y recursos-, y luego ver qué descentralizamos hacia los gobiernos de tercer nivel.

Por otro lado, si vamos a ser exactos, detallistas y nos remitimos a la interpretación de lo que dice la Constitución de la República, en el artículo 262 citado expresa: "Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley". Luego separa correctamente el interior de las capitales departamentales. La utilización del verbo "podrá" no es casualidad. No dice "habrá"; no dice "deberá haber". Es una posibilidad. En el contexto del artículo y del espíritu constitucional yo entiendo que eso es discrecional del gobierno departamental: la iniciativa es del intendente, y la aprobación de la junta departamental.

El hecho de que se hayan creado municipios por ley, respecto de lo cual no se han presentado recursos de inconstitucionalidad, no quiere decir que esté bien hacerlo y que se deba seguir por ese camino.

Repito: yo me afilio a la tesis de la autonomía departamental. Lo que para mí establece la Constitución de la República es la iniciativa de los habitantes -prevé

claramente que debe contar con el 15% de los habitantes- o del intendente con aprobación de la junta departamental.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- Cuando aprobamos la Ley N° 19.272, todos conocíamos lo que establecía el numeral 9°) del artículo 273 de la Constitución, que refiere a la creación de las juntas locales; o sea que no se omitió o se desconoció esa interpretación jurídica de la Constitución. Aquí se presentaron juristas que dieron su opinión, pero hubo una voluntad política mayor que llevó a que todos los partidos votáramos la Ley N° 19.272 y la creación de los municipios. Aclaro que no se acaba de conocer ahora la interpretación del numeral 9°) del artículo 273 de la Constitución: se planteó antes, y se supo. En aquel momento quedó sentada la opinión de importantes juristas con respecto a la inconstitucionalidad de crear municipios por ley; no obstante, se siguió adelante. ¿Por qué? Porque la voluntad política de crear municipios fue mayor.

Hago esta aclaración simplemente porque me parece que es bueno tenerla en cuenta. Por supuesto, comparto con el señor diputado Viera que eso no quiere decir que se seguirá haciendo lo mismo, pero es importante señalar que esto ya estuvo arriba de la mesa y fue superado por voluntad política.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vuelvo a plantear la posibilidad de que tratemos estos temas en varios bloques: la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles; la institucionalización del Plenario de Municipios -supongo que será estudiado por separado-, y los aspectos a mejorar de la ley de participación ciudadana.

Si no hay objeciones, la próxima semana invitaremos a quien presentó el proyecto del Congreso Nacional de Ediles, el presidente de la Cámara, señor diputado Gandini, para referirse al tema. Además, tenemos previsto recibir al Tribunal de Cuentas de la República y al Plenario de Municipios, más adelante.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Partiendo de la base de que los partidos políticos vamos a tomar posición -nos debemos una reunión de bancada, al igual que el resto de los partidos-, quiero señalar que no nos limitemos exclusivamente a estos aspectos: también debemos incorporar lo relativo a lo de las juntas departamentales y al ingreso a la función pública en las intendencias, que requiere mayorías especiales. Me parece que hay elementos que hacen al conjunto de la ley.

Por eso considero correcto que podamos organizar los temas en bloques, porque puede haber aspectos en los que logremos consensos o acuerdos mayoritarios, otros en los que tengamos disenso y algunos en los que lleguemos a la conclusión de que no estamos en condiciones de analizarlos.

Debemos organizar una agenda, hacer una guía de ruta a efectos de saber si podremos tener definida una ley para el primer semestre del año próximo. Ese es el objetivo.

Por lo tanto, señor presidente, tomo sus planteos, pero sin dejar afuera ningún tema hasta no conocer la opinión de los partidos; para nosotros, algunos de esos temas son importantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Uno de los bloques de trabajo se conformaría por la institucionalización del Congreso de Ediles y del Plenario de Municipios, el número de ediles en la Junta Departamental y el ingreso a la función municipal. Esto no quiere decir que tratará solo un proyecto de ley: simplemente, es un punteo de los temas.

(Diálogos)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Coincido con lo que dijo el señor diputado De los Santos con respecto a que lo relativo a los municipios lo abordemos en un bloque o en más de uno, pero por separado. Incluimos en ese bloque la institucionalización del Plenario de Municipios porque trataremos la institucionalización del Congreso de Ediles; lo hacemos a efectos de no relegarlos, pero quiero señalar que, sobre todo, esto es de carácter institucional, independientemente de la cantidad de municipios o de cómo se elijan.

SEÑOR BEROIS QUINTEROS (Ricardo).- Por una cuestión de procedimiento, quiero decir que la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios estaba invitada a concurrir a la Comisión el día de hoy, pero se excusó porque se formó la semana pasada y sus integrantes son muy nuevos. Me parece importante darle un tiempo para que discuta internamente y pueda traer una decisión homogénea, como bloque y no una opinión individual, que es un insumo que no servirá a la Comisión. Por eso, sugiero que los recibamos en la última reunión ordinaria de esta Comisión, el 11 de diciembre del corriente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya están invitados. Cuando consideren que están listos para venir, serán recibidos; si es antes del 11 de diciembre, mejor.

Se levanta la reunión.

